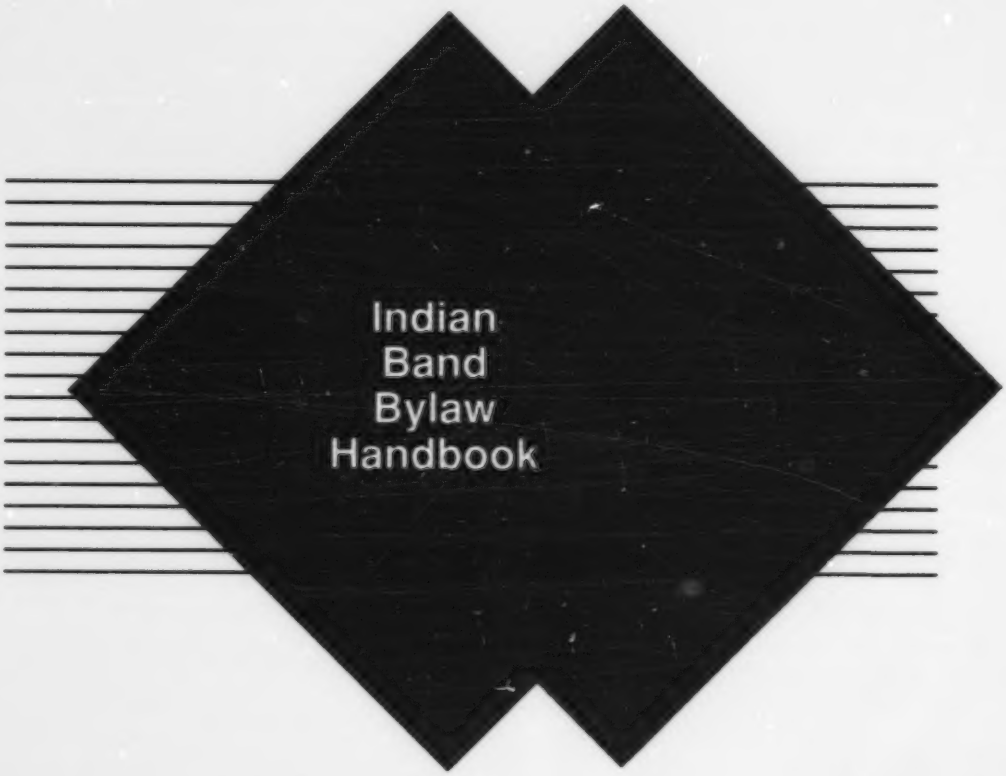
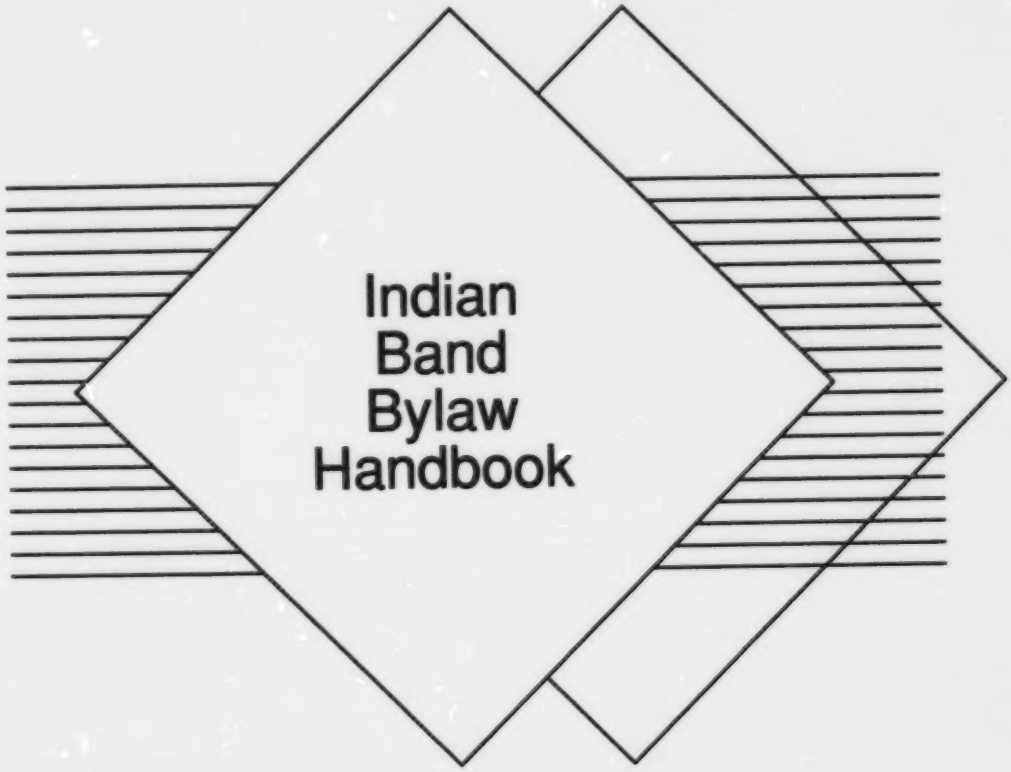
Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada



Canada

91-06701/



©Published under the authority of the
Hon. Tom Siddon, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1990.

QS-5259-000-BB-A1
Catalogue No. R32-99/1990
ISBN 0-662-57309-9

Indian Band Bylaw Handbook

Index

	FORWARD	
1	INTRODUCTION	1
	1.1 Origin of the bylaw making power	
	1.2 Band council bylaw making power	
	1.3 Definitions	
2	GENERAL	3
3	DRAFTING	4
4	PROCEDURE FOR THE BYLAW MAKING POWER	4
5	SUMMARY	8
6	DISALLOWANCE AND RECORDING PROCESS FOR BYLAWS	10
	6.1 Bylaws adopted under section 81	
	6.2 Bylaws adopted under section 83	
	6.3 Bylaws adopted under section 85.1	
7	STATUTORY INSTRUMENTS ACT REQUIREMENTS	13
8	FORM	14
9	PROCESSING	20
10	NUMBERING	21
11	INDEXING AND FILING	21

12	REVIEW AND AMENDING	22
13	ENFORCEMENT	23
14	GENERAL COMMENTS	25

APPENDIX A Criteria of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

APPENDIX B List of Regulations made pursuant to the Indian Act

APPENDIX C Sample Affidavit

FORWARD

INDIAN BAND BYLAW HANDBOOK

The purpose of this handbook is to provide information which will enhance the preparation, the drafting, and reviewing of bylaws.

The handbook is non-technical and simple enough to be easy to use for everybody who wishes to do so. It is a revised and up-dated version of a manual written in 1981 in the Statutory Requirements Division.

The handbook is designed as a guide for the user's assistance and is not intended to be a final authority on bylaws. Please use only as a reference or for training purposes.

1. INTRODUCTION

1.1 Origin of the bylaw making power

Every governing institution in Canada receives its authority to make laws from legislative enactments. The federal and provincial governments have the power to make laws in respect to subject areas listed in the Constitution Act, 1982 (formerly the Constitution Act, 1867).

In the case of the Indians of Canada, both federal and provincial governments have the authority to make laws which may affect anyone on reserves. The difficulty is to determine where the bylaw making power of Indian bands rests in relation to the powers of those governments.

The Constitution Act gives the federal Parliament the authority to enact laws in respect of "Indians, and lands reserved for the Indians" (*section 91(24) of the Constitution Act, 1867). The Indian Act was enacted pursuant to that section.

On the other hand, provincial governments have the power to enact laws of general application, also applicable to Indians, as long as the laws relate to an area coming within a provincial head of power under section 92 of the Constitution Act and are not inconsistent with any orders, rules, regulations or bylaws made under the Indian Act (cf. section 88 of the Indian Act).

1.2 Band council bylaw making power

The various Indian band councils derive their power to make bylaws from the federal jurisdiction over "Indians, and lands reserved for Indians". This power is exercised for the specific purposes outlined in sections 81, 83 and 85.1 of the Indian Act. Every bylaw passed by a council must clearly fit into one of the categories listed in those sections of the Indian Act. A bylaw which does not fit within the specified categories is considered to be outside the authority given under

the Act (ultra vires) and could be declared invalid if challenged in a court of law.

1.3 Definitions

1.3.1 Band Council Resolution (B.C.R.):

There is often confusion concerning a resolution and the form on which that resolution is recorded. A resolution is the formal expression of a decision of the band council adopted by a vote of the band council.

The form is an administrative method of recording the council's decision. In itself, use of the form does not make the resolution more binding, legal or effective. In all instances, a record of the council's decisions made at a duly convened meeting must be maintained.

For example:

When a band council calls a meeting to discuss a subject of concern to its members, any motion which is put to a vote and agreed on by council (adopted motion) is referred to as a "resolution" of the band council.

In the event that a resolution deals with a subject which is properly the subject matter of a bylaw under section 81, 83 or 85.1, the band council would have to enact a bylaw in order to make the provisions of the B.C.R. enforceable.

1.3.2 ByLaw:

A bylaw is legislation enacted by the band council pursuant to the authority granted in section 81, 83 or 85.1. Bylaws are intended to regulate the affairs of band members and others on the reserve(s) over which the band council has authority.

1.3.3 **Motion:**

A motion is a formal proposal made at a duly convened meeting of the band council, proposing that specified action be taken.

2. GENERAL

2.1 A band council exercises its powers by resolution or by bylaw. The Indian Act enumerates the subjects on which a bylaw may be enacted (see sections 81, 83 and 85.1 of the Act).

2.2 In other instances a resolution may be sufficient. For example, a resolution is required when the subject is one of administration, especially internal administration, and is a declaration of the intention or opinion of a council. These resolutions may be used to appoint a band administrator, a lawyer or other band staff, such as bylaw enforcement officers, clerks or secretaries.

2.3 A bylaw is legislation that applies with respect to the reserve, to members of the band and others on the reserve for which it was adopted. It sets down rules that will continue to apply to various situations as they arise. All persons within the reserve, whether they are residents or visitors, band members or not, are bound by that bylaw. It is not only binding on the people but also on the band council as a whole and on each individual member of the council.

2.4 The council has sole responsibility for the drafting, the content, the enactment, the amendments to and the enforcement of a bylaw. In addition, a council must be prepared to assist a prosecutor in proving the legal validity of a bylaw if it is relied on in court.

3. DRAFTING

3.1 A bylaw must be based on statutory authority and must stay within the terms of that authority. The authority to make bylaws is specifically described in sections 81, 83 and 85.1 of the Act.

3.2 The bylaw may have some connection with other statutes or regulations. Therefore, those statutes or regulations must also be considered and taken into account when drafting a bylaw.

For example:

Regulations have been made by the Governor-in-Council pursuant to section 73 of the Indian Act regarding traffic, waste disposal, health, band council procedures, and other topics. A bylaw enacted by a band council dealing with the above cannot be inconsistent with the Regulations; it has to comply with them.

It is also likely that a law enforcement agency would be reluctant to enforce a bylaw passed under paragraphs (c) or (d) of subsection 81(1) (governing law and order or disorderly conduct and nuisance) of the Act that covers situations already provided for in the Criminal Code of Canada.

3.3 If a band council has not enacted a bylaw in an area where it has the authority to do so, provincial laws in that area may apply to the reserve pursuant to section 88 of the Act.

4. PROCEDURE FOR THE BYLAW MAKING POWER

4.1 In order for a bylaw to be validly enacted, it must meet all statutory conditions. Subsection 82(1) of the Indian Act stipulates that a copy of the bylaw enacted pursuant to section 81 shall be mailed to the Minister within four (4) days of its enactment. If it is faxed, the date of sending is equivalent to the mailing date. It is not necessary to send

the copy to the Minister personally; mailing it to a district or regional office of the Department of Indian Affairs or to the Band Governance Directorate at headquarters meets this requirement. Failure to meet this requirement puts the legal validity of the bylaw in question and may result in a court striking down a bylaw.

4.2 Section 82 of the Indian Act stipulates that a bylaw made under section 81 shall come into force 40 days after a copy is mailed to the Minister unless it is disallowed or declared to be in force by him within that period. Therefore, it is essential that the bylaw state its date of enactment. Furthermore, a record should be kept of the actual date the bylaw was mailed to the Minister.

For example:

A paragraph, at the bottom of each bylaw, can be added to read as follows:

"I, _____ chief/councillor (as the case may be) of the _____ Indian Band, do hereby certify that a true copy of the foregoing bylaw was forwarded to the Minister of Indian Affairs and Northern Development pursuant to subsection 82(1) of the Indian Act this _____ day of _____, 19__.

(Signature) (Signature)

_____ _____

Witness chief/councillor

Most bylaws do not contain that paragraph. In that case, the only way of knowing the date of the mailing of a bylaw rests on the date of the postmark. Therefore, retaining the envelope attached to the bylaw as evidence of the date of mailing and of the starting date for the 40 day disallowance period is important. Band councils should consider the use of registered mail or telex transmissions, as well.

4.3 Bylaws passed under section 83 (money bylaws), which require the approval of the Minister to be effective, will become effective on the date of that approval.

4.4 Bylaws adopted pursuant to section 85.1 (intoxicant bylaws) do not need the approval of the Minister and the disallowance power does not apply. They are recorded as soon as they are received at Departmental headquarters and the effective date is their date of enactment. But keep in mind that they need the membership approval pursuant to section 85 to be valid.

4.5 It should be emphasized that section 82 permits the Minister to disallow a bylaw before the end of the 40 day period following its forwarding to the Minister or to declare it to be in force before that period is over. In other words, it does not require the Minister to actually approve all bylaws passed under section 81. This differs from bylaws enacted under section 83 of the Act which do require the approval of the Minister in order to become effective.

4.6 Where a bylaw prohibits a person from acting in a certain manner or imposes an obligation on someone, it must impose a penalty for disobeying the bylaw. Such a bylaw would not be effective without a means of enforcement. Only those penalties that are set out in the Act under paragraph 81(1)(r) may be used by a band council as punishment.

For example:

For the violation of a bylaw made under section 81, the band council may impose a fine not exceeding one thousand dollars ($1,000) or a term of imprisonment not exceeding thirty days (30), or both, upon summary conviction. These are maximum penalties.

It should be noted that a council cannot impose a minimum fine or term of imprisonment in a bylaw - this is to be left to the judge presiding over the legal action.

For the violation of a bylaw under section 83, the penalties are specified in paragraphs 83(1)(e) and (e.1) and for a bylaw under section 85.1, the punishment is provided for in subsection 85.1 (4) of the Act.

For example:

A clause providing for the ban of a band member from the reserve for violating the provisions of a bylaw would not be effective since this is not a penalty contemplated by paragraph 81(1)(r).

The same comment applies for a penalty imposing a three month term of imprisonment for the violation of a bylaw under section 81 or the search for and seizure of materials as these penalties are not permitted by the Act under section 81.

4.7 The Indian Act does not require a bylaw to be drafted or prepared by any particular person; this may be decided by the council. For instance, a lawyer can be hired for that purpose. In making such a decision it should be remembered that the council is ultimately responsible for the contents of a bylaw. This means that the enactment of a bylaw cannot be delegated to another body. If the validity or interpretation of the bylaw is questioned, the test of its validity will take place in a court of law.

4.8 A bylaw is supposed to be binding and valid. However, its legality and enforceability cannot be guaranteed by the Department of Indian Affairs, regardless of who prepared it.

The coming into force or the approval of a bylaw is not an expression of opinion by the Minister that the bylaw is valid. Only a court of law has the authority to determine the validity of a bylaw.

4.9 If bylaws are to be enforced by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) or any other law enforcement agency, the band council should get in touch with that agency in order to explain the purpose of the

bylaw and to determine whether the bylaw is in a form which can be enforced by the agency.

4.10 The form and appearance of a bylaw should be consistent, as this makes its administration and reference from year to year easier. Where there is more than one page, each page should be numbered so there can be no doubt as to which bylaw reference is being made in subsequent pages, and also to ensure that no pages are missing.

4.11 It is possible that the department, following the recording of a bylaw, will make written suggestions for its improvement to the council. The council may enact either a new bylaw repealing the former one, or an amending bylaw that includes the modifications. In both cases, the bylaw should have a new number and date of enactment. A bylaw cannot be modified by a B.C.R. - only a bylaw can amend or repeal another bylaw.

4.12 The powers of band councils bear some similarities to those of municipalities. In order to ensure that their bylaws are found valid by the courts, municipalities must have clear authority in the statutes of the province that created them to enact bylaws concerning various subjects. When a court finds that parts of a bylaw are beyond a municipality's authority, the court will invalidate those parts. The whole bylaw may be declared invalid unless it is shown that the municipal council would still have enacted the remainder of the bylaw had it known that certain parts would be found invalid.

5. SUMMARY

5.1 A bylaw is equally binding on the council and its individual members, and on any person on the Reserve.

5.2 A bylaw must be passed at a duly convened meeting of the council at which a quorum is reached. The consent of a majority of the councillors present is sufficient to enact a bylaw.

5.3 The bylaw must be within the express powers given to the council by the Indian Act, or within the council's implied "ancillary" powers, i.e., those powers necessary to assist in carrying out the objects of the bylaw.

5.4 It must not be inconsistent with the Indian Act or any federal regulations made under it.

5.5 It must be made in the best interests of the residents and not to serve any particular or private interests.

5.6 It must not discriminate.

5.7 It must be reasonable and it should relate to the needs of the community.

5.8 All conditions necessary to its enactment must be observed.

5.9 A schedule may be attached to a bylaw and be made part of it.

5.10 It must have certainty of meaning. The courts will generally refuse to enforce a bylaw in which the provisions are not clearly and definitely expressed.

5.11 The inclusion of a penalty that is not within the scope permitted by the Act is not acceptable.

5.12 The bylaw may be drafted by any body or person, but it must be enacted by the council.

5.13 The council is responsible for all bylaws it enacts.

5.14 The legal validity of a bylaw cannot be guaranteed. Like all laws it is subject to interpretation by a court of law if challenged. The approval of a section 83 bylaw by the Minister or the non-use of the

Minister's power of disallowance in the case of a section 81 bylaw or the registration of section 85.1 bylaws does not change this situation.

6. DISALLOWANCE AND RECORDING PROCESS FOR BYLAWS

6.1 Bylaws adopted under section 81:

6.1.1 Subsection 82(1) of the Act provides that a copy of every bylaw made under subsection 81(1) must be forwarded to the Minister within 4 days of its enactment. Subsection 82(2) stipulates that a bylaw comes into force 40 days after a copy is sent to the Minister unless it is disallowed during that period. At the end of that time the bylaw comes into effect unless the Minister declared it to be in force before the expiration of the 40 day period. The 40 day period runs from the date the bylaw is mailed or given to an officer of the Department - e.g., the Minister's Office or the Regional, District or Headquarters Office.

6.1.2 The disallowance power is usually exercised when one of the criteria set out by the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations has been breached or exceeded. (See Appendix A). Indian band councils have the right to enact bylaws on the subjects specified in section 81 of the Indian Act and the policy of the Department of Indian Affairs is to make every effort not to unduly interfere with the rights of a band council to pass bylaws.

Reasons For Disallowance:

1. If a bylaw is clearly beyond the powers of the council and it does not fall within the list of subjects enumerated in subsection 81(1).

For example:

a) Paragraph 81(1)m of the Act covers the control and prohibition of public games, sports, races, athletic contests and other

amusements. It does not include the power to regulate bingos or lotteries by bylaw. The council would be restricted to the control or prohibition of sports, races, athletic contests and places of amusements.

A bylaw regulating lotteries would be in conflict with sections 206 and 207 of the Criminal Code which prohibit gambling and games of chance and that empower a province to issue a licence for the conduct and management of lotteries. The game of bingo is a game of chance.

b) The power to prohibit does not include the power to regulate but the power to regulate includes the power to prohibit certain parts of activities. These powers must be specifically given to band councils; they cannot be implied.

The power to regulate the conduct and activities of hawkers and peddlers or others who enter the reserve does not include the power to prohibit those activities.

c) All bylaws must apply only within the limits of the boundaries of the reserve. A fishing or hunting permit cannot apply outside the boundaries of the reserve.

2. If the bylaw conflicts with other specific legislation. A band council is restricted to making bylaws under section 81 that are not inconsistent with the Indian Act or any regulation made by the Minister or the Governor-in-Council pursuant to the Indian Act.

For example:

A bylaw made under paragraph 81(1)(b), concerning the "regulation of traffic" must be consistent with the Indian Reserve Traffic Regulations made under section 73 of the Indian Act.

A bylaw made under section 81(1)(h), concerning the "construction, repair and use of buildings" should be consistent with the National Building Code and the Provincial Building Code of the province in which the reserve is located.

3. If the bylaw gives discretionary power to the band council or a person designated by the band council to make certain decisions affecting the rights of individuals on the reserve without setting out how that discretion must be exercised.

For example:

Where a bylaw sets out a scheme for issuing permits for residency, pursuant to paragraph 81(1)(p.1), the criteria used to decide whether a person is entitled to a permit or not must be clearly set out in the bylaw. The council cannot give itself or an officer the discretion to make that decision in an arbitrary way or retain for itself the power to make a decision each time a case comes up. Where a bylaw gives the council power to make decisions affecting an individual, that individual has the right to know on what grounds or conditions the decision will be made. As a matter of policy, the conditions or criteria on which a decision will be based must be described in the bylaw.

6.2 Bylaws adopted under section 83:

Since the coming into force of the Kamloops Amendment (Bill C-115) in July 1988 there is no longer a requirement for a band to be declared to be in an "advanced state of development" in order to pass money bylaws. Money bylaws must receive ministerial approval. All bylaws passed under section 83 must be forwarded to the Indian Tax Secretariat in headquarters of the Department.

6.3 Bylaws adopted under section 85.1:

6.3.1 Prior to the enactment of Bill C-31 in June 1985, the Indian Act provided that intoxicants were forbidden on reserves unless approved by referendum. These provisions of the Act were found to be contrary to the Canadian Bill of Rights. Section 85.1 now gives the authority to band councils to enact bylaws prohibiting the sale, supply or manufacture and the possession of intoxicants on the reserve, as well as prohibiting persons from being intoxicated on the reserve.

6.3.2 In order to enact a bylaw regarding intoxicants, the council must call a special meeting for the purpose of considering the bylaw and the majority of the band electors present at that meeting must assent to it. It should be noted that the Minister has no power to disallow bylaws enacted under section 85.1 of the Act, nor must section 85.1 bylaws be approved by the Minister. Accordingly, such bylaws come into force on the day of their enactment by the council. A copy of the bylaw must be sent to the Minister within four days of its enactment. Band councils must ensure that the procedural requirements of section 85.1 are met in order to be certain that the legal validity of a bylaw made under this section cannot be questioned because of a failure to meet the procedural requirements of the Indian Act.

7. STATUTORY INSTRUMENTS ACT REQUIREMENTS

7.1.1 The Statutory Instruments Act was passed in 1972 by the Parliament of Canada. The aim of the Act is to ensure that all regulations and other statutory instruments, such as bylaws, are properly enacted, as set out in subsection 3(2) of the Act. The Act requires the examination, the registration and publication of regulations and certain statutory instruments in the Canada Gazette.

7.1.2 An exemption from examination and publication was obtained in 1972 for bylaws enacted under sections 81 and 83 of the Indian Act. In June 1987, the Statutory Instruments Regulations were amended to exempt all bylaws passed by band councils under sections 81, 83 and 85.1 from examination, publication and registration.

7.1.3 While bylaws are not required to be processed according to the requirements of the Statutory Instruments Act, the underlying concepts of that Act regarding notification to the persons who may be affected by the bylaw, the right of access to the bylaw and the principle of fairness still apply.

Furthermore, subsection 11(2) of the Statutory Instruments Act provides that no person shall be convicted of an offence for contravening an unpublished bylaw unless the band council proves that the bylaw is exempted from publication in the Canada Gazette and that reasonable steps were taken to bring the bylaw to the attention of persons who may be affected by it. An individual has the right to inspect and obtain copies of bylaws (sections 24, 25 of the Statutory Instruments Act).

7.1.4 Band councils should ensure that:

- a notice is published in a local newspaper regarding the passing of a bylaw and its intent;
- copies of the bylaw are posted on the reserve in conspicuous places; and
- a copy is retained in the band office in order to permit an individual to inspect it and obtain a copy.

8. FORM

8.1 There are no special requirements contained in the Act stating that a bylaw must be prepared in any particular form or by any particular person. Since there are no established rules, the following suggestions

may be taken into account. They are based primarily on practices followed by many communities.

8.2 In order to avoid confusion as to whether the document is a bylaw or a resolution, it is recommended that the bylaw itself not be placed on a Band Council Resolution form but rather on a special form selected by the band council. A bylaw should not be called an Act or Law or a Regulation even though the meanings of these terms are similar.

8.3 The usual bylaw has five major parts - the title and numbering, the preamble (including the enacting clause), the interpretation clause, the definition provisions and the enacting sections.

8.3.1 The title identifies the subject matter and purpose of a bylaw. It should be as concise as possible while including a short description of the substance of the bylaw.

For example:

"Bylaw respecting residency" gives the reader a clear idea of what the bylaw is about.

However, "Bylaw to amend Bylaw #15-87" does not give the reader any information about the subject matter of the bylaw. It would be preferable to give a title to the amending bylaw as well as a new number.

For example:

"Bylaw #____ of the _____ Indian band respecting residency, a bylaw to amend bylaw #15-87.

8.3.2 The preamble or recitals outline the basic reasons for enacting the bylaw and may give the historical, social or statutory background for the bylaw. It should generally include the statutory authority on which the bylaw is based using the language of the Indian Act. For bylaws made under section 85.1 of the Indian Act, the preamble

should indicate that the bylaw was assented to by a majority of the electors of the band who voted at a special meeting of the band called by the council for the purpose of considering the bylaw, and give the date of that meeting.

For example:

"WHEREAS the Council of the _____ Indian Band desires to establish a bylaw governing the health of the residents of the _____ Indian Reserve; and

WHEREAS the Council of the band is empowered to make a bylaw governing the health of residents, and any matter ancillary thereto and the imposition of a penalty for the violation thereof pursuant to paragraphs 81(1)(a), (q) and (r) of the Indian Act."

8.3.3 The preamble should be followed by an enacting clause. The two most important points to be included are (a) that it is the Council of the band that makes the bylaw; and (b) that which follows is a bylaw.

In our previous example, (a) and (b) are included in the preamble, therefore the enacting clause can be as simple as "The following is hereby enacted". However, if the requirements as stated in (a) and (b) are not contained in the preamble, in order to show that the following is in fact a bylaw and is being passed by the Council, the enacting clause could read:

"Now therefore the Council of the _____ Indian Band hereby enacts as a bylaw thereof as follows:"

8.3.4 The lack of any of the above would probably not affect the legality of the bylaw. However, when considering a bylaw, some courts will take into account the wording of the preamble in order to find out the intent of the council and clarify the meaning of the enactment clauses.

8.3.5 The interpretation clause states that all definitions contained in the bylaw shall bear the same meaning as those included in the Act unless the band council wishes to give them a narrower meaning.

8.3.6 The definitions contained in a bylaw need not be exhaustive. They may be used to define different words in the bylaw that might require interpretation if not defined.

A word or expression should be defined only where:

- it is not being used in its dictionary meaning or is being used in only one of several dictionary meanings in order to avoid ambiguity;
- defining it will avoid repetition of words in the text of the bylaw; or
- the definition is intended to limit or extend the provisions of the bylaw.

Different words should not be used to express the same meaning and the same word should not be used to express different meanings. Familiar words should be used; for example, it is better to use the word "end" than "terminate".

The word "shall" should be used only when an obligation is to be imposed on a person. The word "may" should be used where a permission, benefit, right or privilege is to be given.

Words should be arranged in an alphabetical order and at the beginning of the bylaw so that the reader knows the exact meaning of the terms used in the provisions that follow.

8.3.7 The enactments or enacting sections should be written as clearly as possible so that they are not open to interpretation. If a lengthy combination of words is to be used a number of times throughout a bylaw, it is suggested that the combination be indicated and defined in the definitions.

8.4 A statement of assent and the date on which the bylaw was passed by the council at a duly convened meeting must be included.

For example:

"Approved and passed at a duly convened meeting of the council of the _____ Indian Band this _____ day of _____, 19__."

8.5 As further evidence of the bylaw being passed, the signatures of the responsible officials of the band council should be annexed. Most bands have their bylaws signed by the members of the council who were present at the time of the passing of the bylaw. There is no regulation governing that aspect of the enactment of bylaws; it is therefore a matter of the policy, practice or custom of band councils.

8.6 It should be noted that subsection 2 (3) of the Indian Act states "... a power conferred upon the council of a band shall be deemed not to be exercised unless it is exercised pursuant to the consent of a majority of the councillors present at a meeting of the council duly convened...". The power to make bylaws must be exercised by the band council in this manner.

8.7 In addition, for those bands which are under the election system of the Indian Act, the Indian Band Council Procedure Regulations apply. These Regulations give some directives regarding the size and conduct of a duly convened meeting and in particular indicate the need for and the size of a quorum in a council meeting.

8.8 It is suggested that the following wording and procedure would better serve the purpose of clarifying that the council's authority was properly exercised:

"Be it known that this bylaw entitled " " is hereby enacted as bylaw No. by the Council of the (name) Band of Indians at a duly convened meeting of the said Council held on the _____ day of _____ 19__.

The bylaw is consented to by the following members of the Council:

_____ (Witness)

(Chief)

_____ (Witness)

(Councillor)

_____ (Witness)

(Councillor)

_____ (Witness)

(Councillor)

_____ (Witness)

(Councillor)

_____ (Witness)

(Councillor)

being the majority of those members of the Council of the (name) band of Indians present at the aforesaid meeting of the Council.

A quorum of the Band Council is set at _____ members."

9. PROCESSING

9.1 The processing of bylaws by the council is governed partly by the Indian Band Council Procedure Regulations for bands under section 74 of the Act for their elections and partly by the procedural bylaw of the council, if it has one; if it doesn't have one, by the normal custom of the council. There is no procedure established in the Indian Act or its Regulations, other than the fact that a bylaw must be enacted at a duly convened meeting of the council by the majority of the members present at that meeting.

9.2 It is recommended, however, that the procedure for the passing of bylaws should ensure that all members of council are aware of the proposed contents of the bylaw so that a full discussion may take place. It should also permit the band members to know of the passing of a bylaw and ideally, the proposed consideration of a bylaw. For this purpose, the band council could post copies in conspicuous places or print notices in a local newspaper.

9.3 As an example of a system for processing bylaws, most provinces require municipalities operating under their statutes to study any bylaw at least three times before the bylaw can be passed into law. Some provinces even prevent a municipal council from giving all three readings at a single council meeting unless all members of council are present, or only with the unanimous consent of all councillors. During the process, the bylaws are studied clause by clause by the council.

9.4 Regardless of the actual system, the fact that a particular bylaw has been considered and enacted must be recorded in the minutes of the council meeting at which it was passed. The resolution could read as follows:

"Moved by councillor "X", seconded by councillor "Y",

That the bylaw entitled "_____" be and the same is hereby approved and enacted as Bylaw (number) of the council of the _____ _____ Band of Indians, and further that the chief and each member of council be authorized to sign the same."

10. NUMBERING

10.1 Bylaws should be numbered in a set, consecutive, orderly system. This system will vary from band to band but once it has been established by a band it should be maintained for future reference purposes. The more common systems are:

(i) a straight numerical system commencing at ByLaw No. 1. This is the simplest system but gives no rapid indication as to the age, type or other reference of the bylaw.

(ii) another reasonably simple system which relates the bylaw to its passing date is a consecutive numerical system in which the year of enactment becomes part of the number (such as 1967.21, 21.1967 or 21.67).

10.2 The system which is adopted is of course a decision to be made by the band council. It should be designed to be flexible, easy to follow and maintain, easy to index, and able to indicate continuity in numbering.

11. INDEXING AND FILING

11.1 Section 82 of the Indian Act states in part "...A copy of every bylaw... shall be forwarded by mail ... to the Minister...". A signed original copy of the bylaw should be retained in the band office - properly indexed and safely filed for easy reference. (See also section 7 re Statutory Instruments Act). In order to meet the requirements of section 82, the band council should also forward a signed original copy or a certified true copy of the bylaw to the department. This will prove the bona fides of the bylaw and ensure that an original copy of the

bylaw is available for certification as a true copy pursuant to section 86 of the Indian Act.

11.2 It is evident of course that the original copy of all bylaws must be filed and maintained in such a way as to prevent loss or destruction. Probably this can be accomplished best by having at least two signed original duplicates. One set of the originals would be kept in a safe or other fireproof area and bound at regular intervals. Where the band office is not equipped for this purpose, perhaps one set of the original duplicates could be kept in the district office. These originals would in fact be those retained for safekeeping. The second set of originals could be bound in a loose leaf binder to be used for day to day reference. This set could also be kept in a reasonably safe place and separate from the first set as a type of insurance.

11.3 It may be helpful to have extra copies of all of the band bylaws on hand. These copies could be kept in appropriate files for easy reference, supplied to members of the staff, band administration and band council for their use and where necessary, with the law enforcement agency responsible for policing the reserve.

11.4 The need for maintaining an accurate and up-to-date index of all bylaws should be practiced by band councils since the band clerk or administrator is not likely to be there during the entire life of the band and any new employee may have difficulty locating the bylaws. It is therefore essential that a complete index be maintained. The index should be an expandable system to which additions can be easily made.

12. REVIEW AND AMENDING

12.1 All bylaws should be reviewed from time to time to make sure they are still doing the job for which they were drafted. Times, conditions, and attitudes change and bylaws may quickly become out of date. There is nothing wrong with amending a bylaw - as a matter of fact amendments may be required as bylaws become dated.

12.2 The amending or repealing of bylaws is done in the same way as passing the original bylaw, but must include an enactment to the effect that a given section of a preceding bylaw is amended or repealed. A bylaw can only be amended or repealed by another bylaw - never by a resolution. All special actions, approvals, or prerequisites necessary for the original bylaw are also necessary for any amending bylaw.

12.3 When amending bylaws it is advisable to establish a system of notes on the original bylaw indicating that it has been amended or repealed. This can be done in many ways but the easiest is probably by the use of a rubber stamp or inked notation with wording such as "Repealed or Amended see bylaw no....".

12.4 It is important to note that an amending or repealing bylaw cannot affect acquired rights. For example, an amended zoning bylaw could not create a zone to prohibit the continued operation of a trade that was not previously prohibited.

13. ENFORCEMENT

13.1 To be of value a bylaw must be enforced. If it is not going to be enforced there is little sense in passing it. The enforcement body will depend primarily on local circumstances and the type of bylaws involved.

13.2 Generally, the R.C.M.P. and provincial police forces will enforce band bylaws enacted under paragraphs 81(1)(b), (c), (d), (n), and (o) and section 85.1. It is suggested that provincial police forces and band constables who are peace officers pursuant to an agreement with the provincial policing authority enforce the bylaws passed under these paragraphs, that create "quasi-criminal" offenses. If a "civil" type of bylaw is involved (e.g., taxation, zoning, housing or residency), it may be useful to appoint a bylaw enforcement officer, as bylaws of this type often require special expertise or knowledge, such as in the construction field.

13.3 In order for punishment for breach of a bylaw to be imposed, a person must be found guilty of contravening a bylaw by a court of summary conviction proceedings. Neither the law enforcement body nor the band council has the right to decide that a person is guilty of violating a bylaw or the right to unilaterally impose a fine or any other punishment.

13.4 Where a suspected violation of a "civil" type bylaw has occurred, it is often reported to the council by the enforcement officer. The council may attempt to have the alleged violator correct the situation amicably. It is only when this fails that the enforcement officer proceeds to lay a charge which is to be prosecuted in the courts. Violations of the "quasi-criminal" type of bylaw (e.g., traffic, law and order, etc.) normally proceed directly with the laying of a charge.

13.5 Anyone may lay an information before a justice of the peace charging that someone has violated a bylaw. Where an enforcement officer is available it is suggested that the officer be requested to do so. Where there is no such officer the council could direct one of its members to lay the information. It is not necessary to be a peace officer or a police officer to lay such an information. It should be remembered however that costs may be involved in prosecuting the charge and the band council should be prepared to assume them.

13.6 The method of laying an information is basically the same in all provinces. An information form is available from the local police detachment or provincial court, and must be completed in a specific manner and sworn before a justice of the peace. Assistance in completing such a form is available at the local police detachment. The justice then has the summons served on the person charged with the offence requiring him to appear before the presiding judge on the specified date and time when the matter is to be considered. The summons would normally be served by a police officer. At a later date, the case would be heard. The person laying the information will be required to attend together with any witnesses and such evidence as is necessary to support the charge will

have to be introduced into evidence. It is preferable that the council engages a lawyer to prosecute the case, especially if the accused proposes to plead not guilty to the charge.

14. GENERAL COMMENTS

14.1 Bylaws may be passed only on the subject matters enumerated under sections 81, 83 and 85.1 of the Act. Departmental officials will give a liberal interpretation to section 81.

14.2 All bylaws should be accompanied by an affidavit either on the face of the bylaw or attached to it. The purpose of an affidavit is to prove that the document attached is a true copy of the bylaw. Affidavits must be signed in front of a commissioner for the taking of oaths appointed pursuant to provincial law or the Indian Act. The wording of the affidavit should be chosen according to whether it is part of or attached to the bylaw.

14.3 The enforcement of bylaws is an exercise of the band council's authority and the department will not intervene in enforcement proceedings.

14.4 The recording of a bylaw in the Departmental Register is an administrative process only. It does not imply any type of ministerial or departmental approval of the bylaw in whole or of any of its various clauses; nor does it make a bylaw "a good law". This question can only be determined by a court if and when the bylaw is challenged.

14.5 Officers of the department will forward comments concerning the legal or technical aspects of a bylaw sent for recording or approval which may be of assistance to the council. It will remain the council's responsibility to consider these comments and to choose to act on them or not to act.

14.6 **The effective date of a bylaw is:**

a) for bylaws enacted under section 81, the date on which the 40 day period referred to in section 82 ends, unless disallowed by the Minister, or at any date the Minister declares it to be in force, prior to the 40 day period;

b) for bylaws passed under section 83, the date on which the bylaw is approved by the Minister;

c) for bylaws passed under section 85.1, the date on which the bylaw is enacted.

NICOLE (Directorate)
N. BILODEAU/January 30, 1990/BYLAWMAN.WP5 Francine

APPENDIX A

STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS
- CRITERIA -

Bylaws may be disallowed when they do not meet the criteria of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. This is to ensure that bylaws meet the standards required for statutory instruments. A bylaw will be in breach of these criteria if it:

1) is not authorized by the terms of the enabling statute (Indian Act);

2) does not conform with the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Bill of Rights;

3) purports to have a retroactive effect without express authority in the legislation;

4) imposes a charge or payment or prescribes the amount of such charge or payment without express authority in the legislation;

5) imposes a fine, imprisonment or other penalty without express authority in the legislation;

6) tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the courts without express authority in the legislation;

7) does not comply with the aim of the Statutory Instruments Act with respect to notification to persons affected by the bylaw;

8) appears to infringe the rule of law;

9) trespasses unduly on rights and liberties;

10) makes the rights and liberties of the person dependent on administrative discretion or is inconsistent with the rules of natural justice;

11) makes unusual or unexpected use of the powers conferred by the Act;

12) appears to amount to a substantive legislative power and not merely to the formulating of subordinate provisions in the legislation;

13) requires clarification as to its form or content; or

14) attempts to convey an unauthorized sub-delegation of authority in a manner not allowed by the Indian Act.

NICOLE (Directorate)
N. BILODEAU/January 30, 1990/BYLAWMAN.WP5 Francine

APPENDIX B

INDEX OF REGULATIONS
MADE PURSUANT TO THE INDIAN ACT

SUBJECT	NAME	NUMBER
Administrative Services	Administrative Services Fee Order	947
Borrowing	Indian Band Council Borrowing Regulations	949
Council Procedure	Indian Band Council Procedure Regulations	950
Election	Indian Bands Election Order	951
Election	Indian Band Election Regulations	952
Estates	Indian Estates Regulations	954
Health	Indian Health Regulations	955
Mining	Indian Mining Regulations	956
Money	Indian Bands Revenue Moneys Regulations	953
Referendum	Indian Referendum Regulations	957
Timber	Indian Timber Regulations	961
Traffic	Indian Reserve Traffic Regulations	959
Waste	Indian Waste Disposal Regulations	960

NICOLE (Directorate)
N. BILODEAU/January 30, 1990/BYLAWMAN.WP5 Francine

APPENDIX C

Sample Affidavit

CANADA)
PROVINCE OF)
TO WIT:)

I, _____ _____
(occupation)
residing at _____, MAKE OATH AND SAY:

1. THAT I have personal knowledge of the facts hereinafter deposed to.

2. THAT the attached Bylaw No. marked as Exhibit "A" to this my Affidavit is a true copy of a document which has been produced and shown to me purporting to be the original Bylaw made pursuant to the Indian Act on (DATE) , having compared the said copy with the original Bylaw.

SWORN before me at the City of)
, in the Province of)
, this day)
of 19 .)

_____

)
)
)

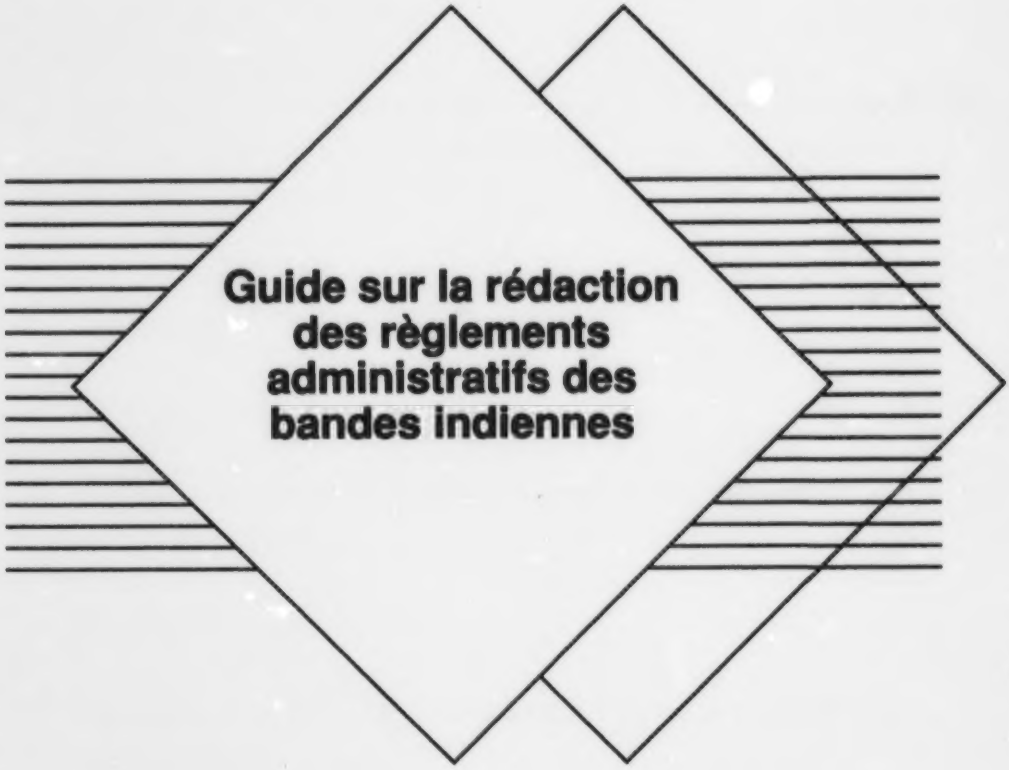
_____
Commissioner for taking
Affidavits for (Province).

NICOLE (Directorate)
N. BILODEAU/January 30, 1990/BYLAWMAN.WP5 Francine

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Guide sur la rédaction des règlements administratifs des bandes indiennes

Canada



Guide sur la rédaction des règlements administratifs des bandes indiennes

©Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c.p., député
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1990.

QS-5259-000-BB-A1
No. de catalogue R32-99/1990
ISBN 0-662-57309-9

Guide sur la rédaction des règlements administratifs des bandes indiennes

Table des matières

AVANT-PROPOS 1

1 INTRODUCTION

1.1 Origine du pouvoir d'établir des règlements administratifs
1.2 Pouvoir des conseils de bande d'établir des règlements administratifs
1.3 Définitions

2 GÉNÉRALITÉS 3

3 RÉDACTION 4

4 PROCÉDURE RELATIVE AU POUVOIR D'ÉTABLIR DES RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS 5

5 RÉSUMÉ 10

6 PROCESSUS D'ANNULATION ET D'ENREGISTREMENT DES RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS 12

6.1 Règlements administratifs établis en vertu de l'article 81
6.2 Règlements administratifs établis en vertu de l'article 83
6.3 Règlements administratifs établis en vertu de l'article 85.1

7 EXIGENCES DE LA LOI SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES 16

8 FORME 18

9	EXAMEN	23
10	NUMÉROTATION	25
11	CATALOGAGE ET CLASSEMENT	25
12	RÉVISION ET MODIFICATION	27
13	APPLICATION	28
14	OBSERVATIONS GÉNÉRALES	30

ANNEXE A — Critères du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

ANNEXE B — Liste des règlements administratifs établis en vertu de la Loi sur les Indiens

ANNEXE C — Modèle d'affidavit

AVANT-PROPOS

GUIDE DES RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS DES BANDES INDIENNES

Le présent guide a pour but de fournir des renseignements aux bandes indiennes afin de leur faciliter la préparation, la rédaction et la refonte des règlements administratifs.

Le guide n'a rien de technique; il est facile d'accès pour quiconque est appelé à le consulter. Il s'agit de la version mise à jour d'un manuel préparé en 1981 à la Division des dispositions statutaires.

Le guide se veut un outil pratique à l'intention de ses utilisateurs et non pas une autorité finale en matière de réglementation. On s'en servira donc uniquement comme outil de référence ou de formation.

1. INTRODUCTION

1.1 Origine du pouvoir d'établir des règlements administratifs

Au Canada, chaque instance gouvernementale reçoit son pouvoir de légiférer en vertu des lois votées par les parlements. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont le pouvoir de légiférer sur les sujets énumérés dans la Loi constitutionnelle de 1982 (auparavant la Loi constitutionnelle de 1867).

Dans le cas des Indiens du Canada, les gouvernements fédéral et des provinces ont le pouvoir de faire des lois susceptibles d'affecter les personnes se trouvant dans les réserves. La difficulté est de savoir où se situe la ligne de démarcation entre le pouvoir des bandes indiennes d'établir des règlements administratifs et celui des gouvernements précités.

La Loi constitutionnelle confère au gouvernement fédéral le pouvoir d'édicter des lois concernant "les Indiens, et les terres réservées aux Indiens" (* article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867). La Loi sur les Indiens a été promulguée conformément aux dispositions de cet article.

Par ailleurs, les gouvernements des provinces ont le pouvoir d'édicter des lois de portée générale également applicables aux Indiens, pour autant qu'elles portent sur un domaine de compétence provinciale, tel que prévu à l'article 92 de la Loi constitutionnelle, et qu'elles ne sont pas incompatibles avec d'autres ordonnances, règlements, ou règlements administratifs tombant sous l'empire de la Loi sur les Indiens (voir article 88 de la Loi sur les Indiens).

1.2 Pouvoir des conseils de bande d'établir des règlements administratifs

Les conseils de bande indienne tiennent leur pouvoir d'établir des règlements administratifs de la législation fédérale sur "les Indiens, et les terres réservées aux Indiens". Ils l'exercent conformément aux objectifs définis aux articles 81, 83 et 83.1 de la Loi sur les Indiens. Chaque règlement administratif adopté par un conseil doit entrer dans l'une des catégories énumérées dans ces articles de la Loi sur les Indiens, faute de quoi il est réputé "ultra vires" (c'est-à-dire qu'il outrepasse les pouvoirs conférés par la Loi) et pourrait être déclaré nul et non avenu en cas de contestation devant les tribunaux.

1.3 Définitions

1.3.1 Résolution du conseil de bande (R.C.B.) :

On note souvent une certaine confusion autour de la signification du mot résolution et autour de la formule sur laquelle elle est enregistrée. Une résolution est l'expression formelle d'une décision du conseil de bande qui résulte d'un vote.

La formule est un imprimé administratif servant à enregistrer les décisions du conseil. L'emploi de la formule ne rend pas pour autant la résolution plus exécutoire, plus légitime ou plus efficace. Dans tous les cas, il faut tenir un registre des décisions du conseil prises lors d'une réunion dûment convoquée.

Exemple :

Lorsqu'un conseil de bande convoque une réunion en vue de discuter d'un sujet d'intérêt pour ses membres, toute motion soumise au vote et adoptée par le conseil constitue dès lors une "résolution" du conseil de bande.

Lorsqu'une résolution porte sur un sujet faisant clairement l'objet d'un règlement administratif en vertu de l'article 81, 83 ou 85.1, le conseil de bande doit promulguer un règlement administratif pour rendre exécutoires les dispositions de la résolution.

1.3.2 Règlement administratif :

On entend par règlement administratif un texte législatif promulgué par le conseil de bande conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 81, 83 ou 85.1. Il sert à réglementer les affaires des membres de la bande et des autres personnes se trouvant dans la ou les réserves relevant du conseil de bande.

1.3.3 Motion :

On entend par motion une proposition officielle faite au cours d'une réunion dûment convoquée par le conseil de bande, prévoyant telle ou telle mesure à prendre.

2. GÉNÉRALITÉS

2.1 Le conseil de bande exerce ses pouvoirs par voie de résolution ou de règlement administratif. La Loi sur les Indiens énumère les sujets pouvant faire l'objet d'un règlement administratif (voir les articles 81, 83 et 85.1 de la Loi).

2.2 Pour les autres sujets, une résolution suffit. Par exemple, une résolution sera nécessaire pour toute question administrative, en particulier d'ordre interne: il s'agit alors d'une déclaration d'intention ou d'une opinion du conseil. On procède par résolution pour nommer un administrateur, un avocat ou un employé de bande tel un agent chargé de l'application des règlements administratifs, un commis, une secrétaire, etc.

2.3 Par règlement administratif on entend un texte législatif qui concerne la réserve, les membres de la bande et les autres personnes se trouvant dans la réserve et pour lesquels il a été adopté. Il énonce les règles qui s'appliquent à diverses situations au fur et à mesure qu'elles se présentent. Toutes les personnes se trouvant dans la réserve, qu'elles y aient ou non résidence et qu'elles soient ou non membres de la bande, sont tenues d'observer le règlement administratif. Celui-ci vaut non seulement pour les personnes mais aussi pour le conseil de bande dans son ensemble et pour chacun de ses membres en particulier.

2.4 Le conseil est seul responsable de la rédaction, du contenu, de la promulgation, de la révision et de l'application d'un règlement administratif. Il doit en outre être disposé à aider un procureur à prouver la légalité d'un règlement administratif si celui-ci est invoqué devant un tribunal.

3. RÉDACTION

3.1 Le règlement administratif doit se fonder sur la loi habilitante et il doit s'en tenir à ces pouvoirs. Le pouvoir d'établir des règlements administratifs est défini dans les articles 81, 83 et 85.1 de la Loi.

3.2 Le règlement administratif doit avoir un lien quelconque avec d'autres lois ou règlements. Aussi faut-il tenir compte de ces derniers au moment de rédiger un règlement administratif.

Exemples :

Des règlements ont été édictés par le gouverneur en conseil aux termes de l'article 73 de la Loi sur les Indiens concernant notamment la circulation, la destruction des déchets, la santé, et le mode de procédure au conseil de bande. Tout règlement administratif édicté par un conseil de bande et portant sur l'un des sujets susmentionnés doit être en accord avec ces règlements.

Il est également probable qu'un organisme d'application de la loi hésiterait à faire appliquer un règlement administratif adopté en vertu des alinéas (c) ou (d) du paragraphe 81(1) (régissant l'ordre public ou l'inconduite et les incommodités) de la Loi concernant des situations déjà régies par le Code criminel du Canada.

3.3 Il faudrait également garder à l'esprit que si un conseil de bande n'a pas légiféré dans un domaine en particulier, et qu'il y est autorisé par la loi habilitante, certaines lois provinciales peuvent alors s'appliquer à la réserve aux termes de l'article 88 de la Loi.

4. PROCÉDURE RELATIVE AU POUVOIR D'ÉTABLIR DES RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS

4.1 Pour être valide, un règlement administratif doit répondre à toutes les conditions légales. Le paragraphe 82(1) de la Loi sur les Indiens stipule notamment qu'un exemplaire du règlement administratif établi sous l'autorité de l'article 81 doit être envoyé au ministre par la poste dans les quatre (4) jours qui en suivent l'établissement. S'il est transmis par télécopieur, la date de l'envoi équivaut au cachet d'oblitération de la poste. Il n'est pas nécessaire d'envoyer l'exemplaire directement au ministre; le conseil de bande peut l'envoyer par la poste au bureau régional ou

de district du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ou à l'Administration des bandes de l'administration centrale. Si cette condition n'est pas respectée, la validité du règlement administratif peut être contestée, voire même cassée par un tribunal.

4.2 L'article 82 de la Loi sur les Indiens stipule qu'un règlement administratif établi en vertu de l'article 81 prend effet 40 jours après qu'un exemplaire a été envoyé au ministre par la poste, à moins que celui-ci ne l'annule au cours de cette période ou qu'il le déclare en vigueur avant l'expiration de cette période. Il est donc essentiel que le règlement administratif fasse état de la date de son établissement. Il faut également consigner la date à laquelle le règlement administratif a été envoyé au ministre.

Exemples :

On peut ajouter, au bas de chaque règlement administratif, la mention ci-dessous:

"Je, soussigné, _____, chef/conseiller (selon le cas) de la Bande indienne _____, atteste par les présentes qu'une copie conforme du règlement administratif ci-dessus a été expédiée au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien conformément au paragraphe 82(1) de la Loi sur les Indiens en date du _____ 19__.

(Signature) (Signature)

_____ _____

Témoin Chef/conseiller

La plupart des règlements administratifs ne comportent pas cette mention. Le seul moyen de connaître la date d'envoi d'un règlement administratif est donc le cachet de la poste. Aussi est-il important de conserver l'enveloppe renfermant le règlement administratif comme preuve de la date d'envoi par la poste et de la date de commencement de la période d'annulation de 40 jours. Les conseils de bande seraient également bien avisés de l'expédier par télex ou par courrier recommandé.

4.3 Les règlements administratifs adoptés en vertu de l'article 83 (concernant les deniers), qui nécessitent l'approbation du ministre pour produire leurs effets, entrent en vigueur à la date de l'approbation.

4.4 Les règlements administratifs adoptés en vertu de l'article 85.1 (concernant les spiritueux) ne nécessitent pas l'approbation du ministre et les pouvoirs d'annulation ne jouent pas non plus. Ils sont enregistrés dès leur réception à l'administration centrale du ministère et la date de leur entrée en vigueur est la date à laquelle ils ont été établis. Il faut toutefois se rappeler que pour qu'ils soient valides, le conseil doit obtenir l'approbation des membres, conformément à l'article 85.

4.5 Il convient de souligner que l'article 82 autorise le ministre à annuler un règlement administratif avant la fin de la période de 40 jours qui suit la date de son envoi au ministre ou à le déclarer en vigueur avant l'expiration de cette période. Autrement dit, cet article n'oblige pas le ministre à approuver tous les règlements administratifs établis en vertu de l'article 81. Il en est autrement des règlements administratifs établis en vertu de l'article 83 de la Loi qui eux exigent l'autorisation du ministre pour être en mesure de produire leurs effets.

4.6 Lorsqu'un règlement administratif interdit tel comportement ou impose telle obligation, il doit prévoir une sanction pour le contrevenant. Ce genre de règlement administratif

n'a d'effet que s'il est assorti d'une sanction. Seules les sanctions prévues dans la Loi à l'alinéa 81(1)(r) peuvent être imposées par un conseil de bande.

Exemples :

Pour violation d'un règlement administratif établi en vertu de l'article 81, le conseil de bande peut imposer une amende n'excédant pas mille dollars (1 000 $) ou un emprisonnement d'au plus trente (30) jours, ou l'amende et l'emprisonnement à la fois, sur déclaration sommaire de culpabilité. Ce sont là des peines maximales.

Il est à noter qu'un conseil ne peut pas imposer une amende ou une peine d'emprisonnement minimale en application d'un règlement administratif: c'est une décision qui appartient au président du tribunal.

Pour violation d'un règlement administratif établi aux termes de l'article 83, les sanctions sont définies aux alinéas 83(1)(e) et (e.1), alors qu'en cas d'infraction à un règlement administratif adopté en vertu de l'article 85.1, les sanctions sont prévues au paragraphe 85.1(4) de la Loi.

Exemples :

Une clause prévoyant l'expulsion de la réserve d'un membre de la bande pour cause de violation d'un règlement administratif serait inopérante puisqu'il ne s'agit pas d'une peine prévue à l'alinéa 81(1)(r).

La même observation vaut pour une peine d'emprisonnement de trois mois infligée pour violation d'un règlement administratif établi en vertu de l'article 81, ou pour une perquisition et une saisie de biens, car ces sanctions ne sont pas non plus permises par la Loi en vertu de l'article 81.

4.7 La Loi sur les Indiens ne prescrit pas qu'un règlement administratif doit être rédigé par une personne en particulier. Cette décision appartient au conseil. Pour ce faire par exemple, on peut faire appel à un avocat. Il faut toutefois se rappeler que c'est au conseil qu'incombe l'entière responsabilité du contenu d'un règlement administratif. Aussi l'établissement d'un règlement administratif ne saurait-il être délégué à un tiers. En cas de doute sur la validité ou l'interprétation du règlement administratif, on s'en remettra à un tribunal compétent.

4.8 Un règlement administratif est censé être exécutoire et valide. Sa légalité et son caractère exécutoire ne peuvent cependant pas être garantis par le ministère des Affaires indiennes, et du Nord canadien indépendamment de la personne qui l'a rédigé.

Une déclaration faite par le ministre au sujet de l'entrée en vigueur d'un règlement n'a pas d'incidence sur sa validité. Seul un tribunal compétent a le pouvoir d'établir la validité d'un règlement administratif.

4.9 Si l'application des règlements administratifs incombe à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ou à un autre organisme d'application de la loi, le conseil de bande devrait prendre contact avec l'un ou l'autre afin de leur expliquer l'objet du règlement administratif et pour savoir si celui-ci est dans une forme qui en permet l'application par l'organisme en question.

4.10 La forme et la présentation d'un règlement administratif doivent se compléter l'une l'autre, de manière à en faciliter l'administration et la consultation d'une année à l'autre. Lorsque le règlement administratif compte plus d'une page, chaque page doit être numérotée afin qu'aucun doute ne subsiste à propos des règlements administratifs auxquels il est fait allusion dans les pages ultérieures et pour s'assurer qu'aucune page ne manque.

4.11 Il est possible que le ministère, à la suite de l'enregistrement d'un règlement administratif, fasse des suggestions par écrit au conseil pour qu'il puisse y apporter des améliorations. Le conseil peut soit établir un nouveau règlement administratif qui remplace et annule le précédent, soit modifier le règlement administratif en tenant compte des suggestions proposées. Dans un cas comme dans l'autre, le règlement administratif devra porter un nouveau numéro et une nouvelle date d'établissement. Un règlement administratif ne peut être modifié par voie de résolution: seul un règlement administratif peut modifier ou révoquer un autre règlement administratif.

4.12 À certains égards, les pouvoirs des conseils de bande ressemblent aux pouvoirs des municipalités. Pour que leurs règlements administratifs soient considérés valides par les tribunaux, les municipalités doivent avoir les pouvoirs nécessaires en vertu des lois de la province dont elles sont issues pour établir des règlements administratifs sur divers sujets. Lorsqu'un tribunal juge que certaines parties d'un règlement administratif outrepassent les pouvoirs de la municipalité, il les invalidera. Le règlement administratif dans son ensemble peut être déclaré invalide, à moins qu'il ne soit démontré que le conseil municipal aurait quand même établi le reste du règlement administratif s'il avait su au préalable que certaines parties auraient été jugées invalides.

5. RÉSUMÉ

5.1 Le règlement administratif lie également le conseil et les membres qui en font partie, de même que toutes les personnes se trouvant dans la réserve.

5.2 Le règlement administratif doit être adopté au cours d'une réunion dûment convoquée du conseil au cours de laquelle le quorum est atteint. Le consentement de la majorité des conseillers présents suffit pour établir un règlement administratif.

5.3 Le règlement administratif doit s'inscrire dans le cadre des pouvoirs conférés au conseil par la Loi sur les Indiens, ou des pouvoirs auxiliaires tacites du conseil, ces pouvoirs étant nécessaires pour aider à l'exécution du règlement administratif.

5.4 Il doit être en accord avec la Loi sur les Indiens ou tout autre règlement fédéral adopté sous son autorité.

5.5 Il doit être fait dans l'intérêt général des résidents et non pas pour servir des intérêts particuliers.

5.6 Il ne doit pas être discriminatoire.

5.7 Il doit être raisonnable et répondre aux besoins de la collectivité.

5.8 Il doit remplir toutes les conditions nécessaires à son établissement.

5.9 Il peut comporter une ou des annexe(s), qui sont partie intégrante.

5.10 Son objet doit être clair. Les tribunaux refusent en général d'appliquer un règlement administratif dont les dispositions ne sont pas claires et bien définies.

5.11 Il ne doit pas contenir de sanction qui outrepasse la portée de la Loi.

5.12 Il peut être rédigé par un organisme ou une personne, mais il doit être promulgué par le conseil.

5.13 Le conseil assume l'entière responsabilité de tous les règlements administratifs qu'il adopte.

5.14 On ne peut garantir la validité d'un règlement administratif. Comme n'importe quelle loi, le règlement administratif, s'il est contesté, peut être soumis à l'interprétation d'un tribunal compétent. L'approbation par le ministre d'un règlement administratif établi en vertu de l'article 83 ou le non-recours par le ministre au pouvoir d'annuler un règlement administratif établi en vertu de l'article 81 ou encore l'enregistrement de règlements administratifs établis en vertu de l'article 85.1 ne change en rien cette situation.

6. PROCESSUS D'ANNULATION ET D'ENREGISTREMENT DES RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS

6.1 Règlements administratifs établis en vertu de l'article 81

6.1.1 Le paragraphe 82(1) de la Loi prescrit qu'un exemplaire de chaque règlement administratif établi en vertu du paragraphe 81(1) doit être envoyé au ministre dans les quatre jours suivant son adoption. Quant au paragraphe 82(2), il stipule qu'un règlement administratif prend effet 40 jours après que le ministre en a obtenu un exemplaire, à moins qu'il n'ait été frappé d'annulation dans l'intervalle. Au terme de la période de 40 jours, le règlement administratif entre en vigueur, à moins que le ministre ne le déclare en vigueur avant l'expiration de cette période. La période de 40 jours court à partir de la date où l'exemplaire du règlement administratif est envoyé par la poste ou remis à un agent du ministère c'est-à-dire au cabinet du ministre ou au bureau régional, de district ou de l'administration centrale.

6.1.2 Le pouvoir d'annuler s'exerce habituellement lorsqu'un des critères énoncés par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a été enfreint ou outrepassé. (Voir Annexe A.) Les conseils de bande indienne ont le droit d'établir des règlements administratifs sur les sujets énumérés

dans l'article 81 de la Loi sur les Indiens et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien se fait un devoir de ne pas empiéter indûment sur le droit d'un conseil de bande d'établir des règlements administratifs.

Motifs d'annulation

1. Lorsqu'un règlement administratif outrepasse clairement les pouvoirs du conseil et qu'il n'entre pas dans la liste des sujets énumérés dans le paragraphe 81(1).

Exemples :

a) L'alinéa 81(1)(m) de la Loi régit la réglementation et l'interdiction des jeux, sports, courses et concours athlétiques d'ordre public et autres amusements du même genre. Il ne comprend pas le pouvoir de réglementer les bingos ni les loteries par voie de règlement administratif. Les pouvoirs du conseil se limitent à la réglementation ou à l'interdiction des sports, courses, concours athlétiques et lieux d'amusement.

Un règlement administratif régissant les loteries entrerait en conflit avec les articles 206 et 207 du Code criminel qui interdisent les jeux de hasard et autorisent les provinces à émettre un permis pour l'exercice et la gestion des loteries. Le bingo est considéré comme un jeu de hasard.

b) Le pouvoir d'interdire ne comprend pas le pouvoir de réglementer, mais le pouvoir de réglementer comprend le pouvoir d'interdire certaines parties d'activités. Ces pouvoirs doivent être conférés expressément aux conseils de bande; ils ne vont pas de soi.

Le pouvoir de réglementer la conduite et les opérations des marchands ambulants et colporteurs ou d'autres personnes qui pénètrent dans la réserve ne comprend pas le pouvoir d'interdire ces activités.

c) Tous les règlements administratifs s'appliquent uniquement dans les limites territoriales de la réserve. Un permis de chasse ou de pêche ne peut donc avoir d'effet à l'extérieur des limites de la réserve.

2. Lorsqu'un règlement administratif est en contradiction avec une autre loi. Un conseil de bande ne peut établir des règlements administratifs en vertu de l'article 81 que si ceux-ci ne sont pas en contradiction avec la Loi sur les Indiens ou un autre règlement édicté par le ministre ou le gouverneur en conseil aux termes de la Loi sur les Indiens.

Exemples :

Un règlement administratif établi en vertu de l'alinéa 81(1)(b) concernant la "réglementation de la circulation" doit être en accord avec le Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes qui découle de l'article 73 de la Loi sur les Indiens.

Un règlement administratif établi en vertu de l'alinéa 81(1)(h) au sujet "de la construction, de la réparation et de l'usage des bâtiments" doit être en accord avec le Code national du bâtiment et le Code du bâtiment de la province où se trouve la réserve.

3. Si le règlement administratif confère au conseil de bande ou à une personne désignée par lui le pouvoir discrétionnaire de prendre certaines décisions concernant les droits des personnes dans la réserve sans définir de quelle façon ce pouvoir doit être exercé.

Exemple :

Lorsqu'un règlement administratif établit un plan pour délivrer des permis de résidence conformément à l'alinéa 81(1)(p.1), les critères employés pour établir si une personne a droit ou non à un permis doivent être clairement définis dans le règlement administratif. Le conseil ne peut se donner à lui-même ni à un agent le pouvoir discrétionnaire de prendre cette décision d'une façon arbitraire ou s'arroger le pouvoir de prendre une décision chaque fois qu'un cas se présente. Lorsqu'un règlement administratif confère au conseil le pouvoir de prendre une décision touchant une personne, cette personne a le droit de connaître les raisons ou les conditions qui ont motivé la décision. En principe, les conditions ou les critères retenus pour prendre une décision doivent être définis dans le statut administratif.

6.2 Règlements administratifs établis en vertu de l'article 83

Depuis l'entrée en vigueur des modifications de Kamloops (projet de loi C-115) en juillet 1988, une bande n'est plus tenue d'avoir atteint un "haut degré d'avancement" pour être en mesure d'établir des règlements administratifs concernant la perception de taxes et l'émission de divers permis d'affaires. Tous les règlements administratifs adoptés en vertu de l'article 83 doivent être envoyés au Secrétariat de taxation indienne, à l'administration centrale du ministère et ils doivent être approuvés par la ministre.

6.3 Règlements administratifs établis en vertu de l'article 85.1

6.3.1 Avant la promulgation du projet de loi C-31 en juin 1985, la Loi sur les Indiens prévoyait que les spiritueux étaient frappés d'interdiction dans les réserves à moins d'approbation par voie de référendum. Ces dispositions de la Loi furent jugées contraires à la Charte canadienne des droits. L'article 85.1 confère maintenant aux conseils de bande le

droit d'établir des règlements administratifs interdisant de vendre, fournir ou fabriquer des spiritueux ou d'être en possession de spiritueux sur la réserve, et interdisant également à toute personne d'être en état d'ivresse sur la réserve.

6.3.2 Ces règlements administratifs ne peuvent être établis qu'avec le consentement préalable de la majorité des électeurs de la bande ayant voté à une réunion spéciale de la bande convoquée par le conseil de cette dernière pour l'étude de ces règlements. Il convient de noter que le ministre n'a pas le pouvoir d'annuler des règlements administratifs établis sous l'empire de l'article 85.1 de la Loi, non plus que ceux-ci doivent être approuvés par le ministre. Ainsi donc, ces règlements administratifs prennent effet le jour de leur établissement par le conseil. Celui-ci doit faire parvenir copie du règlement administratif au ministre dans les quatre jours de son établissement. Les conseils de bande doivent s'assurer que les dispositions sur la procédure prévues à l'article 85.1 de la Loi sur les Indiens sont respectées pour que la validité d'un règlement administratif établi en vertu de cet article ne puisse être contestée.

7. EXIGENCES DE LA LOI SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

7.1 La Loi sur les textes réglementaires fut adoptée par le Parlement canadien en 1972. La Loi a pour objet de veiller à ce que tous les règlements administratifs et autres textes réglementaires soient établis dans les règles de l'art, tel que défini au paragraphe 3(2) de la Loi. La Loi rend obligatoire l'examen, l'enregistrement et la publication dans la Gazette du Canada des règlements et de certains autres textes réglementaires.

7.2 En 1972, on réussit à obtenir une exemption de l'examen et de la publication dans le cas des règlements administratifs établis en vertu des articles 81 et 83 de la Loi sur les Indiens. En juin 1987, le Règlement sur les textes réglementaires fut modifié pour exempter tous les règlements administratifs établis par les conseils de bande en vertu des articles 81, 83 et 85.1 de l'examen, de la publication et de l'enregistrement.

7.3 Bien que les règlements administratifs ne soient pas soumis aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires, les principes sous-jacents de cette Loi valent toujours en ce qui concerne la notification aux personnes susceptibles d'être touchées par le règlement administratif, le droit d'accès au règlement administratif et le principe de l'équité.

En outre, le paragraphe 11(2) de la Loi sur les textes réglementaires prévoit que nul ne doit être déclaré coupable d'infraction pour avoir enfreint un règlement administratif non publié, à moins que le conseil de bande ne prouve que le règlement administratif est exempté de l'obligation de publication dans la Gazette du Canada et que des mesures raisonnables ont été prises pour porter le règlement administratif à l'attention des personnes susceptibles d'être touchées par lui. Une personne a le droit d'examiner et d'obtenir un exemplaire des règlements administratifs (articles 24 et 25 de la Loi sur les textes réglementaires).

7.4 Les conseils de bande devraient:

- publier un avis dans un journal local attestant qu'un règlement administratif a été adopté et faisant état de son contenu;

- afficher des exemplaires du règlement administratif dans la réserve à des endroits bien en vue; et

- conserver un exemplaire du règlement administratif dans les bureaux de la bande pour permettre aux gens d'en prendre connaissance et d'en obtenir un exemplaire.

8. FORME

8.1 La Loi ne contient aucune exigence particulière quant à la forme à donner à un règlement administratif ni quant à la personne chargée de sa rédaction. Comme il n'y a pas de règles établies, voici quelques suggestions tirées de la pratique suivie par de nombreuses collectivités.

8.2 Pour éviter toute confusion pour ce qui est de savoir s'il s'agit d'un règlement administratif ou d'une résolution, il est recommandé d'inscrire le règlement administratif non pas sur une formule de résolution du conseil de bande mais plutôt sur une formule spéciale choisie par le conseil de bande.

8.3 Le règlement administratif comprend normalement cinq parties: le titre, le numéro, le préambule (y compris la formule d'établissement), l'article d'interprétation, les définitions et les articles d'établissement.

8.3.1 Le titre donne une brève description de l'objet du règlement administratif de la façon la plus concise possible.

Exemples :

Un titre du genre "Règlement administratif concernant la résidence" donne au lecteur une idée juste de l'objet du règlement administratif.

Par contre, un "Règlement administratif modifiant le Règlement administratif n^{o} 15-87" ne donne au lecteur aucune indication sur son contenu. Il serait préférable d'y donner un titre descriptif ainsi qu'un nouveau numéro.

Exemple :

"Règlement administratif n^{O} _____ de la Bande indienne _____ concernant la résidence, en modification du règlement administratif n^{O} 15-87".

8.3.2 Le préambule expose la raison d'être du règlement administratif et en donne un aperçu historique, social ou juridique. Il est recommandé d'indiquer les dispositions législatives dont il s'inspire, en prenant soin d'employer le vocabulaire de la Loi sur les Indiens. Dans le cas des règlements administratifs établis en vertu de l'article 85.1 de la Loi sur les Indiens, le préambule doit indiquer que le règlement administratif a été approuvé par la majorité des électeurs de la bande qui se sont prononcés par vote lors d'une réunion spéciale convoquée par le conseil en vue d'étudier le règlement administratif, et donner la date de la réunion.

Exemple :

ATTENDU QUE le conseil de la Bande indienne _____ désire établir un règlement administratif régissant la santé des résidents de la Réserve indienne de _____; et

ATTENDU QUE le conseil de la bande a le pouvoir d'établir un règlement administratif régissant la santé des résidents, et toutes questions s'y rapportant, de même que l'imposition de sanctions en cas de violation du règlement administratif, conformément aux alinéas 81(1)(a), (q) et (r) de la Loi sur les Indiens."

8.3.3 Le préambule devrait être suivi d'une formule d'établissement. Les deux points les plus importants à y inscrire sont les suivants: (a) que c'est le conseil de bande qui établit le règlement administratif; et (b) que ce qui suit est un règlement administratif.

Dans notre exemple précédent, (a) et (b) sont contenus dans le préambule; aussi la formule d'établissement peut-elle être aussi simple que: "Il a été établi ce qui suit". Si toutefois les exigences stipulées en (a) et (b) ne sont pas contenues dans le préambule, la formule d'établissement, pour montrer que ce qui suit est effectivement un règlement administratif établi par le conseil, pourrait se lire ainsi:

> "En conséquence, le conseil de la Bande indienne de _____ établit par les présentes le règlement administratif suivant:"

8.3.4 L'absence de l'un ou l'autre des points susmentionnés n'entacherait probablement pas la validité du règlement administratif. Toutefois, lorsqu'ils examinent un règlement administratif, certains tribunaux se reportent au préambule pour connaître les intentions du conseil et la signification des disposition législatives.

8.3.5 L'article d'interprétation stipule que toutes les définitions contenues dans le règlement administratif doivent avoir la même signification que celles que leur donne la Loi, à moins que le conseil de bande ne veuille leur donner un sens plus restrictif.

8.3.6 Les définitions contenues dans un règlement administratif n'ont pas besoin d'être exhaustives. On peut y recourir pour définir certains termes qui pourraient donner lieu à des interprétations différentes s'ils n'étaient pas correctement définis.

On ne définira un terme ou une expression que lorsque:

- ils ne sont pas employés dans le sens que leur donne le dictionnaire ou qu'ils sont employés dans un seul des sens donnés dans le dictionnaire, afin d'écarter toute ambiguité;

- ils permettent d'éviter la répétition de mots dans le corps du texte du règlement administratif; ou que

- la définition a pour but de limiter ou d'élargir les dispositions du règlement administratif.

On se gardera d'employer des termes différents pour désigner la même réalité et d'employer un même terme pour désigner des réalités différentes. On préférera les mots courants aux mots recherchés (par exemple "faire" plutôt que "effectuer").

On emploiera le verbe "devoir" lorsqu'une obligation est imposée à une personne, et le verbe "pouvoir" lorsqu'une permission, un avantage, un droit ou un privilège est donné à une personne.

Les termes définis seront placés en ordre alphabétique et au début du règlement administratif, pour que le lecteur sache exactement quel sens on leur a donné dans le corps du texte.

8.3.7 Le texte doit être rédigé dans une langue aussi claire que possible afin d'éviter tout conflit d'interprétation. Lorsqu'une combinaison de plusieurs mots revient souvent dans le corps du texte, il est conseillé d'en donner une définition au début du règlement administratif.

8.4 Il faut y insérer une déclaration de consentement ainsi que la date à laquelle le règlement administratif a été adopté par le conseil lors d'une réunion dûment convoquée.

Exemple :

"Approuvé et adopté lors d'une réunion dûment convoquée du conseil de la Bande indienne de _____ le _____ 19___."

8.5 En guise de preuve supplémentaire de l'établissement du règlement administratif, on annexera les signatures des responsables du conseil de bande. En général, les bandes font signer leurs règlements administratifs par les membres du conseil qui étaient présents lors de l'adoption du règlement administratif.

Il n'existe aucun règlement administratif régissant cet aspect de l'établissement des règlements administratifs; cela relève donc de la politique, des usages ou des traditions des conseils de bande.

8.6 Il convient de noter que le paragraph 2(3) de la Loi sur les Indiens stipule que "... un pouvoir conféré au conseil d'une bande est censé ne pas être exercé à moins de l'être en vertu du consentement donné par une majorité des conseillers de la bande présents à une réunion du conseil dûment convoquée..." Le pouvoir d'établir des règlements administratifs doit être exercé par le conseil de bande de cette manière.

8.7 De plus, dans le cas des bandes qui sont soumises au système électoral de la Loi sur les Indiens, le Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens s'applique. Le Règlement donne certaines directives sur la composition et la conduite d'une réunion dûment convoquée et fait notamment ressortir la nécessité d'obtenir le quorum et ce qu'on entend par quorum lors d'une réunion du conseil.

8.8 On propose d'adopter la procédure et la formulation suivantes pour attester que le pouvoir du conseil a été exercé comme il se doit:

"Il est porté à la connaissance de tous que le règlement administratif intitulé "_____" et portant le n^{o}_____ est par les présentes établi par le conseil de la Bande indienne de (nom) lors de sa réunion dûment convoquée du _____ 19__.

Le règlement administratif est approuvé par les membres du conseil suivants:

_____ (Témoin)
(Chef)

_____ (Témoin)
(Conseiller)

_____ (Témoin)
(Conseiller)

_____ (Témoin)
(Conseiller)

_____ (Témoin)
(Conseiller)

_____ (Témoin)
(Conseiller)

qui forment la majorité des membres du conseil de la Bande indienne de _____ (nom)_____ présents à la réunion susmentionnée du conseil.

Le quorum du conseil de bande est établi à _____ membres."

9. EXAMEN

9.1 L'examen des règlements administratifs par le conseil est régi en partie par le Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens dans le cas des bandes assujetties à l'article 74 de la Loi en ce qui a trait à leurs élections et en partie par le règlement de procédure du conseil, s'il en existe un; s'il n'en

existe pas, c'est la coutume du conseil qui prévaut. Ni la Loi sur les Indiens ni son Règlement n'ont de procédure établie, si ce n'est le fait qu'un règlement administratif doit être établi lors d'une réunion du conseil dûment convoquée par la majorité des membres présents à la réunion.

9.2 Il est toutefois recommandé que la procédure d'adoption des règlements administratifs prévoie que tous les membres du conseil soient informés du contenu du règlement administratif proposé afin qu'il puisse en être discuté à fond. Elle devrait en outre prévoir que les membres de la bande soient informés de son adoption et idéalement de la possibilité de l'étudier. À cette fin, le conseil de bande pourrait en afficher des exemplaires bien en vue ou publier des avis dans un journal local.

9.3 À titre d'exemple d'un système d'examen des règlements administratifs, la plupart des provinces obligent les municipalités assujetties à leurs lois d'étudier un règlement administratif au moins à trois reprises avant de lui donner force de loi. Certaines provinces empêchent même un conseil municipal de procéder aux trois lectures au cours d'une même réunion du conseil, à moins que tous les membres du conseil soient présents, ou uniquement lorsqu'il y a consentement unanime de tous les conseillers. Durant l'examen, les règlements administratifs font l'objet d'une étude article par article devant le conseil.

9.4 Quel que soit le système en usage, il doit être consigné dans le procès-verbal de la réunion du conseil au cours de laquelle le règlement administratif a été adopté que tel règlement administratif a été étudié et établi. La résolution pourrait se lire ainsi:

"Il est proposé par le conseiller "X", appuyé par le conseiller "Y":

Que le règlement administratif intitulé "_____" soit approuvé et établi comme étant le règlement administratif n^{O}___ du conseil de la Bande indienne de _____, et que le chef et chacun des membres du conseil soient autorisés à signer ledit règlement administratif."

10. NUMÉROTATION

10.1 Les règlements administratifs doivent être numérotés dans un ordre consécutif préétabli. Le système de numérotation pourra varier d'une bande à l'autre, mais dès qu'il aura été établi par une bande, il devrait être maintenu. Parmi les systèmes les plus courants, notons:

(i) un système numérique commençant par le règlement administratif n^{O} 1. C'est le système le plus simple, sauf qu'il ne donne aucune information utile (tel l'année d'adoption, le genre de règlement ou autres données);

(ii) un système numérique consécutif où l'année de l'adoption du règlement administratif fait partie intégrante du numéro (par ex., 1967.21, 21.1967 ou 21.67).

10.2 La décision d'adopter tel ou tel système de numérotation appartient bien sûr au conseil de bande. Le système gagnerait à être souple, facile à suivre et à maintenir, facile à cataloguer.

11. CATALOGAGE ET CLASSEMENT

11.1 L'article 82 de la Loi sur les Indiens prévoit notamment que "... le chef ou un membre du conseil de la bande doit envoyer au Ministre, par la poste, un exemplaire de tout règlement administratif..." On conservera l'original du règlement administratif signé aux bureaux de la bande, catalogué comme il se

doit et classé en lieu sûr de manière à en faciliter la consultation. (Voir aussi l'article 7 de la Loi sur les textes réglementaires.) Pour être en accord avec les dispositions de l'article 82, le conseil de bande doit faire parvenir au Ministère un exemplaire de l'original signé ou une copie conforme du règlement administratif. Cela prouvera le sérieux du règlement administratif et qu'un exemplaire de l'original du règlement administratif est disponible en vue de l'attestation comme copie conforme, en vertu de l'article 86 de la Loi sur les Indiens.

11.2 Il va de soi que les originaux de tous les règlements administratifs doivent être classés et conservés comme il se doit, afin d'en prévenir la perte ou la destruction. Le mieux serait sans doute d'avoir au moins deux originaux signés. Un premier jeu d'originaux pourrait être déposé dans un coffre-fort ou un autre endroit à l'épreuve du feu, auquel viendraient s'ajouter au fur et à mesure les nouveaux règlements administratifs. Un deuxième jeu d'originaux pourrait être réuni dans une reliure à feuilles mobiles pour fins de consultation courante. Il serait bon de le conserver lui aussi dans un lieu relativement sûr pour plus de sécurité.

11.3 Il serait peut-être utile aussi d'avoir à portée de la main plusieurs exemplaires de tous les règlements administratifs de la bande, réunis dans des classeurs pour fins de consultation, ou encore d'en remettre des exemplaires aux membres du personnel, de l'administration de la bande et du conseil de bande et, au besoin, à l'organisme d'application de la loi dans la réserve, pour fins de consultation également.

11.4 Les conseils de bande devraient voir à ce que le catalogage de tous les règlements administratifs soit exact et à jour car l'administrateur de la bande ne sera pas là éternellement; ainsi, le nouvel employé n'aura pas de mal à se retrouver. Il est donc

essentiel qu'un catalogue complet des règlements administratifs soit maintenu. Le système en place devrait pouvoir prendre de l'expansion au fur et à mesure de l'adoption de nouveaux règlements administratifs.

12. RÉVISION ET MODIFICATION

12.1 Il faudrait procéder de temps en temps à la révision de tous les règlements administratifs afin de s'assurer qu'ils répondent toujours aux impératifs pour lesquels ils ont été établis. Les temps changent, les conditions et les attitudes aussi; dans ce contexte, les règlements administratifs risquent de devenir rapidement désuets. Il n'y a rien de mal à modifier un règlement administratif: au contraire, des modifications peuvent s'avérer nécessaires si le règlement administratif devient dépassé.

12.2 La modification ou l'abrogation d'un règlement administratif se fait de la même manière que l'adoption du règlement administratif originel, sauf qu'une clause doit y attester que tel article d'un règlement administratif précédent est modifié ou abrogé. Un règlement administratif ne peut être modifié ou abrogé que par un autre règlement administratif, et non par une résolution. Toutes les mesures, approbations ou conditions préalables nécessaires au règlement administratif originel le sont également dans le cas de la modification d'un règlement administratif.

12.3 Il est conseillé, au moment de modifier un règlement administratif, d'établir un système d'annotation sur le règlement administratif originel pour indiquer qu'il a été modifié ou abrogé. Il y a diverses façons de le faire, mais la plus facile serait d'employer un tampon ou de mettre une note à l'encre du genre "Abrogé" ou "Modifié" - "Voir règlement administratif n^{O}...".

12.4 Il importe de noter que la modification ou l'abrogation d'un règlement administratif ne peut pas porter atteinte aux droits acquis. Par exemple, un règlement administratif de zonage modifié ne pourrait pas créer une zone qui interdirait la poursuite de l'exercice d'un métier qui n'était pas jusque-là interdit.

13. APPLICATION

13.1 Pour être valable, tout règlement administratif doit être appliqué. À quoi bon en effet adopter un règlement administratif qui ne serait pas appliqué? L'organisme d'application devra tenir compte avant tout des conditions locales et du type de règlement administratif en cause.

13.2 En général, la GRC et la sûreté provinciale sont responsables de l'application des règlements administratifs des bandes établis en vertu de l'article 81(1)(b), (c), (d) et (o) et de l'article 85.1. Il est conseillé que les représentants de la sûreté provinciale et les agents de police de la bande, qui sont des agents de la paix en vertu d'une entente conclue avec la sûreté provinciale, appliquent les règlements administratifs établis en vertu de ces articles, qui créent des infractions "quasi-criminelles". S'il s'agit d'un règlement administratif à caractère "civil" (par ex., impôts, zonage, habitation, résidence), il serait peut-être utile de nommer un agent chargé de son application, car les règlements administratifs de ce genre nécessitent souvent des connaissances particulières ou spécialisées, comme dans le domaine de la construction par exemple.

13.3 Pour pouvoir imposer une sanction pour violation du règlement administratif, il faut que la personne soit déclarée coupable par une cour des poursuites sommaires. Il n'appartient pas à l'organisme d'application de la loi ni au conseil de bande de

décider qu'une personne est coupable de violation d'un règlement administratif ou d'imposer de son propre chef une amende ou une autre peine.

13.4 Lorsque quelqu'un est soupçonné d'être en violation d'un règlement administratif à caractère "civil", c'est souvent l'agent chargé de l'application de la loi qui en informe le conseil. Celui-ci peut demander au présumé contrevenant de corriger la situation à l'amiable. Si cette tentative échoue, c'est alors seulement que l'agent chargé de l'application de la loi intentera des poursuites devant les tribunaux. Les infractions aux règlements administratifs qui constituent des infractions "quasi-criminelles" (par ex., circulation, ordre public) aboutissent normalement au dépôt d'une plainte.

13.5 Toute personne peut faire une dénonciation devant un juge de paix par laquelle elle accuse une autre personne d'avoir enfreint un règlement administratif. Lorsqu'il y a sur place un chargé de l'application de la loi, il est recommandé que ce soit lui qui s'en charge. À défaut, le conseil peut charger l'un de ses membres de le faire. Il n'est pas nécessaire d'être agent de la paix ou agent de police pour faire une dénonciation. Il faut toutefois se rappeler que les poursuites judiciaires entraînent des frais; aussi le conseil de bande devrait-il être prêt à les assumer.

13.6 La procédure de dénonciation est pratiquement la même dans toutes les provinces. On peut se procurer des formulaires de dénonciation au poste de police local ou à la cour provinciale. Il existe une procédure à suivre pour les remplir; on pourra au besoin se faire aider par la police. Le dénonciateur doit prêter serment devant un juge de paix. Celui-ci doit faire signifier à la personne accusée de l'infraction un bref d'assignation à comparaître devant le juge qui préside à la date et à l'heure indiquées pour l'étude de sa cause. Le bref d'assignation est d'ordinaire signifié par un agent de police. L'audition a lieu à une date ultérieure. L'auteur de la dénonciation doit être présent à l'audition de même que les

témoins; les preuves nécessaires à l'appui de l'accusation doivent être également présentées. Il est préférable que le conseil engage un avocat pour la poursuite, surtout si le prévenu entend plaider non coupable.

14. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

14.1 Des règlements administratifs ne peuvent être adoptés que s'ils portent sur les sujets énumérés aux articles 81, 83 et 85.1 de la Loi. Les agents du ministère donneront à l'article 81 une interprétation libérale.

14.2 Tous les règlements administratifs doivent être accompagnés d'un affidavit soit intégré au règlement administratif, soit en annexe, afin de prouver que le document annexé est une copie conforme du règlement administratif. L'affidavit doit être signé en présence d'un commissaire à l'assermentation nommé en vertu d'une loi de la province ou de la Loi sur les Indiens. Il doit être rédigé comme il se doit selon qu'il fait partie intégrante du règlement administratif ou qu'il y est annexé.

14.3 L'application des règlements administratifs relève du conseil de bande et le ministère n'entend pas intervenir dans la procédure de mise à exécution.

14.4 L'enregistrement d'un règlement administratif auprès du registre du ministère est une simple formalité administrative. Il ne sous-entend aucune forme d'approbation ministérielle du règlement administratif en question, ni d'aucune de ses dispositions. L'enregistrement ne confère pas non plus au règlement administratif un caractère de légalité. Cet aspect revient uniquement au tribunal, à condition qu'il soit saisi d'une demande de contestation.

14.5 Il est d'usage que les agents du ministère fassent part de leurs observations sur les aspects juridiques ou techniques d'un règlement administratif envoyé pour fins d'enregistrement ou d'approbation, car elles pourraient s'avérer utiles au conseil. C'est à ce dernier cependant qu'il appartient de les examiner et d'y donner suite ou non.

14.6 La date d'entrée en vigueur d'un règlement administratif est :

a) dans le cas des règlements administratifs établis en vertu de l'article 81, la date à laquelle se termine la période de 40 jours prescrite par l'article 82, à moins d'annulation par le ministre, ou la date à laquelle le ministre les déclare en vigueur avant l'expiration de la période de 40 jours;

b) dans le cas des règlements administratifs établis en vertu de l'article 83, la date à laquelle le règlement administratif reçoit l'approbation du ministre;

c) dans le cas des règlements administratifs établis en vertu de l'article 85.1, la date à laquelle le règlement administratif est établi.

ANNEXE A

NORMES ÉTABLIES PAR LE
COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Un règlement administratif peut être annulé s'il ne satisfait pas aux normes établies par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Ces critères servent à garantir que les règlements administratifs répondent aux normes exigées pour les textes réglementaires. Un règlement administratif ne satisfait pas aux critères s'il:

1) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante (en l'occurrence la Loi sur les Indiens);

2) n'est pas conforme à la Charte canadienne des droits et libertés et à la Déclaration canadienne des droits;

3) vise à avoir un effet rétroactif sans que la loi ne l'y autorise expressément;

4) impose des frais ou un paiement ou prescrit le montant des frais ou du paiement sans que la loi ne l'y autorise expressément;

5) impose une amende, une peine d'emprisonnement ou une autre sanction sans que la loi ne l'y autorise expressément;

6) tend directement ou indirectement à exclure la compétence d'un tribunal compétent sans que la loi ne l'y autorise expressément;

7) ne se conforme pas à l'esprit de la Loi sur les textes réglementaires concernant la notification aux personnes visées par le règlement administratif;

8) semble déroger au principe de la suprématie du droit;

9) transgresse indûment les droits et libertés;

10) rend les droits et libertés de la personne dépendants du pouvoir discrétionnaire de l'administration ou est contraire aux règles de justice naturelle;

11) fait un usage inhabituel ou inattendu des pouvoirs conférés par la Loi;

12) fait en sorte que les pouvoirs législatifs qu'il implique sont plus importants que ceux qui sont prévus par la loi;

13) nécessite des éclaircissements quant à la forme ou au fond; ou

14) tente de conférer une sous-délégation de pouvoirs non autorisée, d'une façon non permise par la Loi sur les Indiens.

ANNEXE B

LISTE DES RÈGLEMENTS
ÉTABLIS EN VERTU DE LA LOI SUR LES INDIENS

SUJET	APPELLATION	NUMÉRO
Services administratifs	Décret sur les droits pour services administratifs	947
Emprunts	Règlement sur les emprunts faits par les conseils de bande	949
Mode de procédure	Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens	950
Élections	Décret sur le mode d'élection des conseils de certaines bandes indiennes	951
Élections	Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens	952
Successions	Règlement sur les successions d'Indiens	954
Santé	Règlement sur la santé des Indiens	955
Exploitation minière	Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes	956
Revenus	Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens	953
Référendum	Règlement sur les référendums des Indiens	957
Bois de construction	Règlement sur le bois de construction des Indiens	961
Circulation	Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes	959
Déchets	Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes	960

ANNEXE C

Modèle d'affidavit

CANADA)
PROVINCE DE)
À SAVOIR:)

Je, soussigné, _____, _____
(profession)
domicilié à _____, déclare et dis:

1. QUE j'ai pris personnellement connaissance des faits ci-après exposés.

2. QUE le règlement administratif n^{o} _____ ci-joint, marqué comme étant la pièce "A" du présent affidavit, est une copie conforme d'un document qui m'a été présenté comme étant le règlement administratif original établi en vertu de la Loi sur les Indiens le _____ 19__, et que j'ai comparé ladite copie à l'original.

FAIT devant moi à ,)
dans la province de ,)
le 19 .) _____
)
)
)

_____
Commissaire à l'assermentation pour
la province de .

NICOLE (Dir)

N. BILODEAU/February 2, 1990/Manuel6.NB Francine